



Câmara Municipal de Votuporanga

PALÁCIO 8 DE AGOSTO

PROCURADORIA DO PODER LEGISLATIVO DE VOTUPORANGA

PARECER JURÍDICO Nº:22

INTERESSADO: Câmara Municipal de Votuporanga

REFERENTE AO PROJETO DE EMENDA À LEI ORGÂNICA Nº 1/2025

ASSUNTO: Dispõe sobre a Criação da Emenda Impositiva na Lei Orgânica do Município de Votuporanga, conforme estabelece.

PROJETO DE EMENDA À LEI ORGÂNICA Nº 1/2025- DISPÕE SOBRE A CRIAÇÃO DA EMENDA IMPOSITIVA NA LEI ORGÂNICA DO MUNICÍPIO DE VOTUPORANGA, CONFORME ESTABELECE. LEI ORÇAMENTÁRIA. EMENDA PARLAMENTAR IMPOSITIVA. PERCENTUAL DA RECEITA LÍQUIDA PERMITIDO. COMPATIBILIDADE COM O PLANO PLURIANUAL. OBSERVÂNCIA DOS DEMAIS REQUISITOS CONSTITUCIONAIS.

Excelentíssimo Senhor Presidente da Câmara Municipal de Votuporanga:

I- DO RELATÓRIO



Câmara Municipal de Votuporanga

PALÁCIO 8 DE AGOSTO

Trata-se o presente parecer acerca de análise de Projeto de Emenda à Lei Orgânica nº 1/2025, de autoria dos vereadores (1/3), que ***“Dispõe sobre a Criação da Emenda Impositiva na Lei Orgânica do Município de Votuporanga, conforme estabelece”***.

Conforme justificativa apresentada, a presente propositura visa atualizar e aperfeiçoar a Lei Orgânica do Município a fim de trazer mais clareza à letra da lei no tocante as competências legislativas, em especial para cumprir por simetria a Emenda Constituição nº 86, de 17 de março de 2015, já que é grande prejuízo ao cidadão preterir o Poder legislativo local em relação ao Poder Legislativo Estadual e Federal, os quais já contemplam idêntica norma sendo elementar a necessidade alinhamento na atuação parlamentar nas três esferas do poder.

Instruem o pedido, no que interessa: (i) Minuta do projeto de Emenda à Lei Orgânica nº 1/2025, com a respectiva justificativa.

Em síntese, eis o relato dos fatos.

Passo a análise Jurídica.

II- DA ANÁLISE JURÍDICA

No que tange à matéria, afigura-se revestida de constitucionalidade, pois por força da Carta Magna, os Municípios foram dotados de autonomia legislativa, que vem consubstanciada na capacidade de legislar sobre assuntos de



Câmara Municipal de Votuporanga

PALÁCIO 8 DE AGOSTO

interesse local, e de suplementar a legislação federal e estadual no que couber, encontrando amparo no artigo 30, incisos I e II, da Constituição Federal e no artigo 8º, incisos I e II, da Lei Orgânica do Município de Votuporanga, vejamos:

“Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber”; (grifo nosso)

(...)

“Art. 8º Ao Município compete prover tudo quanto diga respeito ao seu peculiar interesse e ao bem estar da população, cabendo-lhe, privativamente, dentre outras, as seguintes atribuições:

I - legislar sobre assuntos de interesse local”;

II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber”; (grifo nosso).

Em relação à Emenda à Lei Orgânica, a Lei Orgânica do Município de Votuporanga dispõe que:

“Art. 37. A Lei Orgânica do Município poderá ser emendada mediante proposta:

I - de um terço, no mínimo, dos membros da Câmara Municipal;





Câmara Municipal de Votuporanga

PALÁCIO 8 DE AGOSTO

II - do Prefeito Municipal;

III - de cidadãos, mediante iniciativa popular assinada, no mínimo, por cinco por cento de eleitorado inscrito no Município; ou

IV - da Mesa da Câmara.

§ 1º A proposta será discutida e votada em dois turnos, com interstício mínimo de dez dias, e aprovada por, no mínimo, dois terços dos membros da Câmara Municipal.

§ 2º A emenda à Lei Orgânica será promulgada pela Mesa da Câmara Municipal, com respectivo número de ordem.

§ 3º A Lei Orgânica não poderá ser emendada na vigência de estado de sítio ou de intervenção no Município". (grifo nosso).

Nesse sentido, também dispõe o Regimento Interno da Câmara de Votuporanga:

"Art. 133. A Lei Orgânica do Município poderá ser emendada mediante proposta:

I - de um terço, no mínimo, dos membros da Câmara;

II - do Prefeito Municipal;

III - de cidadãos, mediante iniciativa popular assinada, no mínimo, por cinco por cento do eleitorado inscrito no Município;

e IV - da Mesa da Câmara.

Parágrafo único. Nas propostas de emenda à Lei Orgânica de iniciativa dos cidadãos deverão constar as assinaturas dos eleitores, nome completo legível, endereço, número do título de eleitor e número do registro geral de identidade.



Câmara Municipal de Votuporanga

PALÁCIO 8 DE AGOSTO

Art. 134. A proposta será discutida e votada em dois turnos, com interstício mínimo de dez dias, e aprovada por, no mínimo, dois terços dos membros da Câmara Municipal.

Art. 135. A emenda à Lei Orgânica será promulgada pela Mesa da Câmara, com respectivo número de ordem;

Art. 136. A Lei Orgânica não poderá ser emendada na vigência de estado de sítio ou de intervenção no Município.

Primeiramente, é sempre oportuno lembrar que escapa das atribuições deste Corpo Jurídico a análise do mérito de projetos de lei, sendo nossa orientação restrita à verificação da competência e da iniciativa". (grifo nosso).

De outro lado, gostaríamos de observar, desde já, que é notório que as Constituições da República (ver §§ 9º, 10, 11, 12 do art. 166) e do Estado de São Paulo (ver §§ 6º, 7º, 8º do art. 175) contemplam as diretrizes das denominadas “emendas impositivas” ou, em outras palavras, a apresentação, pelos parlamentares municipais, de propostas de emendas individuais ao orçamento do Município, a fim de direcionar recursos municipais para obras e ações por eles livremente escolhidas, observados, por certo, os limites percentuais constitucionalmente previstos e destinação de metade do percentual deve ser destinado para atendimento de ações e serviços de saúde, a exemplo do disposto e, inclusive, serem compatíveis com o Plano Plurianual (PPA) (ver § 2º do art. 175 da Constituição da República e correspondente § 4º do art. 166 da Constituição Paulista).

Aliás, permita-nos observar que o restante do percentual deve ser destinado tais e quais ações prioritárias definidas em futura lei municipal específica,





Câmara Municipal de Votuporanga

PALÁCIO 8 DE AGOSTO

a exemplo do disposto na Lei Complementar (federal) nº 210/2024, que “dispõe sobre a proposição e a execução de emendas parlamentares na lei orçamentárias anual; e dá outras providências”.

Em síntese, como em matéria orçamentária, compete aos demais Entes Federados adotarem os modelos traçados pela Constituição da República que, inclusive, envolve a plenitude do exercício do poder de emenda parlamentar aos projetos de leis orçamentárias (PPA, LDO e LOA).

No que se refere à deflagração do processo legislativo, resta claro que “a Lei Orgânica do Município poderá ser emendada mediante proposta de [...] “um terço, no mínimo, dos membros da Câmara Municipal (ver inc. I do art. 37).

José Afonso da Silva esclarece que:

“(...) “2.1 Iniciativa da proposta de emenda

(...) Trata-se, pois, de iniciativa concorrente entre aqueles titulares: iniciativa parlamentar, iniciativa presidencial e iniciativa de Assembleias Legislativas estaduais. O Poder Judiciário não tem esse poder, nem qualquer congressista isoladamente, nem mesmo qualquer comissão parlamentar, nem mesmo a Comissão Diretora” (cf. in Processo Constitucional de Formação das Leis, 2ªed., Malheiros, São Paulo, 2007, p. 311).



Câmara Municipal de Votuporanga

PALÁCIO 8 DE AGOSTO

Destarte, não vislumbramos vícios de constitucionalidade material ou formal na proposição ora em análise e capazes de impedir sua regular tramitação pelas comissões legislativas temáticas e pelo Plenário Cameral.

Como subsídio jurisprudencial sobre o que até aqui foi dito e transcrito, permita-nos julgar alguns julgados análogos oriundos do Tribunal de Justiça de São Paulo:

*“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Art. 131 -A, parágrafos 1º, 2º e 5º, da Lei Orgânica Municipal de São Luiz do Paraitinga. **Emendas parlamentares impositivas. Violação ao princípio da separação dos poderes não configurada. Percentual de 1,2 que não afronta a Constituição Paulista. Compatibilidade com o Plano Plurianual. Inconstitucionalidade superveniente. Impossibilidade. Dispositivo legal compatível com a norma parâmetro de controle. Ausência de vício formal ou material. Direito Penal. Crime de responsabilidade. Incursão do Legislativo Municipal na esfera de competência da União. Afronta ao pacto federativo. Inconstitucionalidade reconhecida. Precedentes. Procedência parcial da ação**” (cf. in *Direta de Inconstitucionalidade 2292619-96.2021.8.26.0000*; Relator (a): Xavier de Aquino; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo – N/A; Data do julgamento: 15/06/2022; Data de Registro: 22/06/2022);”(grifo nosso).*

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Art. 4., §3 e art. 26, ambos da Lei Municipal n. 5.647, de 19 de julho de 2021, que



Câmara Municipal de Votuporanga

PALÁCIO 8 DE AGOSTO

dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e execução da Lei Orçamentária do Município de Taubaté. Emendas parlamentares impositivas. Violação ao princípio da separação dos poderes não configurada. Percentual de 1,2 que não afronta a Constituição Paulista. Compatibilidade com o Plano Plurianual. Precedentes do STF e deste C. Órgão Especial. Ação improcedente” (cf. in Direta de inconstitucionalidade 2264321-94.2021.8.26.0000; Relator (a): Xavier de Aquino; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo – N/A; Data do Julgamento: 08/06/2022; Data de Registro: 22/06/2022);

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. EMENDA PARLAMENTAR IMPOSITIVA À LEI MUNICIPAL Nº 2.341, DE 31 DE DEZEMBRO DE 2019 DO MUNICÍPIO DA ESTÂNCIA TURÍSTICA DE AVARÉ (LEI DE ORÇAMENTO ANUAL – LOA), COM A FINALIDADE DE DESTINAR VALORES EXPRESSOS A DETERMINADAS INSTITUIÇÕES. LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL QUE É DE INICIATIVA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. PODER LEGISLATIVO QUE DETÉM, CONTUDO, PRERROGATIVA PARA EMENDAR PROJETOS DE LEI, MESMO QUE DE INICIATIVA RESERVADA AO CHEFE DO PODER EXECUTIVO, DESDE QUE OBSERVADOS OS LIMITES CONSTITUCIONAIS PREVISTOS NO ARTIGO 175 DA CONSTITUIÇÃO PAULISTA E 166 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL PARA A HIPÓTESE DE LEI ORÇAMENTÁRIA. EMENDA PARLAMENTAR IMPUGNADA QUE OBSERVOU OS LIMITES PREVISTOS CONSTITUCIONALMENTE, EIS QUE: A) AUSENTE DEMONSTRAÇÃO DE



Câmara Municipal de Votuporanga

PALÁCIO 8 DE AGOSTO

INCOMPATIBILIDADE DA EMENDA IMPUGNADA COM O PLANO PLURIANUAL E COM A LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS; B) HOUVE INDICAÇÃO DOS RECURSOS NECESSÁRIOS, PROVENIENTES DE ANULAÇÃO DE DESPESAS; C) EFETUADA DENTRO DO PERCENTUAL TOTAL DA RECEITA CORRENTE LÍQUIDA PREVISTO NO TEXTO CONSTITUCIONAL. AUSÊNCIA DE VIOLAÇÃO DO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES. RECONHECIMENTO DA CONSTITUCIONALIDADE DA EMENDA PARLAMENTAR IMPUGNADA. Ação direta julgada improcedente” (cf. in Direta de inconstitucionalidade 2009006-02.2020.8.26.0000; Relator (a): Cristina Zucchi; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo – N/a; Data do Julgamento: 16/12/2020; Data de Registro: 17/12/2020).

A Constituição da República de 1988, assim como a Constituição Estadual, trazem em seu bojo regras disciplinadoras do processo legislativo referente ao planejamento e autorização do gasto público.

Nesse sentido, o sistema orçamentário estrutura-se em três diplomas legais que são a Lei do Plano Plurianual- PPA (art.165, §1º, CF e art. 174, §1º, CE), a Lei de Diretrizes Orçamentárias LDO (art. 165, §2º, CF e art. 174, §2º, CE) e a Lei orçamentária Anual LOA (art. 165, §5º, CF e art. 174, §4º, CE).

No caso em análise, as emendas parlamentares ao orçamento, também denominadas emendas impositivas, consistem em propostas apresentadas pelos membros do Poder Legislativo Municipal ao projeto de lei debatido na Câmara dos Vereadores, a fim de direcionar recursos para obras e ações por eles escolhidas.



Câmara Municipal de Votuporanga

PALÁCIO 8 DE AGOSTO

Observa-se, contudo, que tais emendas devem ser compatíveis com o Plano Plurianual (art. 175, §2º, da Constituição Paulista e art. 166, §4º, da Constituição da República).

Ademais, alinham-se com as diretrizes do art. 166, §9º, da Constituição da República:

“Art. 166. Os projetos de lei relativos ao plano plurianual, às diretrizes orçamentárias, ao orçamento anual e aos créditos adicionais serão apreciados pelas duas Casas do Congresso Nacional, na forma do regimento comum.

(...)

§ 9º As emendas individuais ao projeto de lei orçamentária serão aprovadas no limite de 2% (dois por cento) da receita corrente líquida do exercício anterior ao do encaminhamento do projeto, observado que a metade desse percentual será destinada a ações e serviços públicos de saúde”. (grifo nosso).

Conforme explicado pelo Relator Xavier de Aquino, na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2264321-94.2021.8.26.0000, não há violação ao art. 175, §6º, da Constituição Estadual, que estabelece o limite de 0,3% da receita corrente líquida para as emendas impositivas, vejamos:

“Desse modo, ao contrário do que alega o autor, não há violação ao art. 175, §6º, da Constituição Estadual, que estabelece o limite de 0,3%, da receita corrente líquida para as emendas impositivas, visto que a disciplina constitucional “não exigiu que cada uma delas indicasse o percentual respectivo, senão que elas





Câmara Municipal de Votuporanga

PALÁCIO 8 DE AGOSTO

não poderão ultrapassar o limite percentual global nele previsto”, conforme aponta o parecer do Ministério Público à fl. 10.

E conforme bem explicitado no parecer do d. parquet, **“conquanto as normas afetas ao processo legislativo contidas na Constituição Federal sejam de observância obrigatória pelos demais entes federativos, as disposições inseridas nos §9º a 11, do art. 166, da Constituição da República, e nos §§6º a 8º do art. 175, da Constituição Paulista, no que concerne aos percentuais fixados pelo Parlamento, parecem apresentar natureza de normas de reprodução facultativa, notadamente em consideração às peculiaridades dos orçamentos de cada ente federativo”**. (ADIN nº 2220945-58.2021.8.26.0000). (grifo nosso).

Não há também que se falar em afronta ao princípio da separação dos poderes, pois, consoante o entendimento do Supremo Tribunal Federal, com a enumeração de percentuais específicos para tanto, buscou-se “compatibilizar a discricionariedade a ser permitida ao Executivo para definição de políticas públicas e a importância do Legislativo na elaboração do orçamento, harmonizando e reequilibrando a função de cada qual dos Poderes”. (grifo nosso).

Não é outro entendimento deste Colendo Órgão Especial:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE-INCISO II, DO ART. 13º, DA LEI Nº 8.704, DE 13 DE SETEMBRO DE 2021, DO MUNICÍPIO DE MARÍLIA QUE ‘DISPÕE SOBRE DOTAÇÃO PARA RESERVA DE CONTINGÊNCIA EM PERCENTUAL DE 1,2 PARA EMENDAS IMPOSITIVAS DE INICIATIVA PARLAMENTAR’- PODER



Câmara Municipal de Votuporanga

PALÁCIO 8 DE AGOSTO

LEGISLATIVO QUE DETÉM A PRERROGATIVA DE EMENDAR PROJETOS DE LEI, MESMO AQUELES CUJA INICIATIVA É RESERVADA AO CHEFE DO EXECUTIVO-OBSERVÂNCIA NECESSÁRIA, PORÉM, DOS LIMITES CONSTITUCIONAIS TRAÇADOS-EMENDAS PARLAMENTARES QUE, NA HIPÓTESE, REVELAM A PERTINÊNCIA TEMÁTICA EM RELAÇÃO AO PROJETO DE LEI ORIGINAL E NÃO IMPLICAM EM MAJORAÇÃO DE DESPESA-AUSÊNCIA DE INCOMPATIBILIDADE COM O PLANO PLURIANUAL- VEDAÇÕES CONSTITUCIONAIS DO ART. 175, DA CARTA BANDEIRANTE, QUE RESTARAM PRESERVADAS-PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES IMACULADO-INEXISTÊNCIA DE VIOLAÇÃO AOS ARTIGOS 5º, 144 E 176 DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL-NECESSIDADE DE INTERPRETAÇÃO CONFORME PARA QUE O PERCENTUAL SEJA APLICADO DE ACORDO COM AS RESTRIÇÕES PREVISTAS NAS CONSTITUIÇÕES FEDERAL E ESTADUAL, NO TOCANTE À DESTINAÇÃO DE METADE DA VERBA À ÁREA DA SAÚDE-PRETENSÃO PROCEDENTE EM PARTE. (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2220945-58.2021.8.26.0000; Relator (a): Ademir Benedito; Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo- N/A; Data do Julgamento: 27/04/2022; Data de Registro: 30/04/2022, g.n.).

Nesse mesmo sentido, o Subprocurador-Geral de Justiça, Wallace Paiva Martins Junior, na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2264321-94.2021.8.26.0000, manifestou da seguinte forma sobre as **emendas impositivas**:

“É necessário analisar se o exercício do poder de emendar observou os limites constitucionais.



Câmara Municipal de Votuporanga

PALÁCIO 8 DE AGOSTO

Oportuno lembrar que se irradia do princípio da separação de poderes a própria técnica jurídica de freios e contrapesos com a previsão de iniciativa legislativa reservada ao Chefe do Poder Executivo em matéria administrativa e orçamentária. É o que consta, no plano federal, nos artigos 61, § 1º, II, e 165 da Constituição Federal, reproduzidos pelos artigos 24, § 2º, 2, e 174 da Constituição do Estado de São Paulo.

Perfilhando essa orientação centrada, como dito, no princípio da separação dos poderes, a Constituição Estadual determina em matéria orçamentária – igualmente aplicável no âmbito municipal (artigo 144 da Carta Bandeirante) – que:

Artigo 174 - Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão, com observância dos preceitos correspondentes da Constituição Federal: I - o plano plurianual; II - as diretrizes orçamentárias; III - os orçamentos anuais. § 1º - A lei que instituir o plano plurianual estabelecerá as diretrizes, objetivos e metas da administração pública estadual para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada. § 2º - A lei de diretrizes orçamentárias compreenderá as metas e prioridades da administração pública estadual, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, orientará a elaboração da lei orçamentária anual, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de momento. (...) § 4º - A lei orçamentária anual compreenderá: 1 - o orçamento fiscal referente aos Poderes do Estado, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas



Câmara Municipal de Votuporanga

PALÁCIO 8 DE AGOSTO

ou mantidas pelo Poder Público; 2 - o orçamento de investimentos das empresas em que o Estado, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto; 3 - o orçamento de seguridade social, abrangendo todas as entidades e órgãos a ela vinculados, da administração direta e indireta, bem como os fundos e fundações instituídas ou mantidas pelo Poder Público. 4 - o orçamento da verba necessária ao pagamento de débitos oriundos de sentenças transitadas em julgado, constantes dos precatórios judiciais apresentados até 1º de julho, a serem consignados diretamente ao Poder Judiciário ressalvados os créditos de natureza alimentícia e as obrigações definidas em lei como de pequeno valor.

O sistema orçamentário dos entes federados está estruturado em três diplomas legais: a Lei do Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA). Tais instrumentos normativos foram concebidos para que o orçamento cumpra suas funções política, econômica e reguladora.

A obrigatoriedade da observância pelos entes federados deste sistema de planejamento orçamentário, aliado a outras normas e princípios encontrados nas Constituições Federal e Estadual, visa: (a) assegurar o equilíbrio orçamentário, a transparência das despesas e o controle político da Administração; (b) legitimar e garantir a moralidade do emprego do dinheiro público; e (c) controlar e direcionar o uso dos recursos públicos.

O planejamento orçamentário, consubstanciado no Plano Plurianual, na Lei de Diretrizes Orçamentárias ou na Lei





Câmara Municipal de Votuporanga

PALÁCIO 8 DE AGOSTO

Orçamentária Anual, exerce função regulatória da sociedade por meio da Administração. (...)

Segundo magistério de Ricardo Lobo Torres:

“é mera autorização para que a Administração execute o programa traçado em leis específicas que compõem o sistema do Direto Administrativo, que já não está voltado para a regulamentação de todo o social nem para a intervenção na economia, mas para complementar a atividade privada e para subsidiar as carências e insuficiências societais”. (Torres, Ricardo Lobo. Tratado de Direito Constitucional Financeiro e Tributário. Volume V, O Orçamento na Constituição, 2. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2000, p. 61).

Cada uma das referidas leis do planejamento orçamentário cuida de matérias distintas, definidas e contempladas de forma específica na Constituição Federal (artigo 165, §§ 1º, 2º e 5º) e Estadual (artigo 174, §§ 1º, 2º e 4º).

A Lei do Plano Plurianual tem por objetivo estabelecer os programas e as metas governamentais de longo prazo. É planejamento conjuntural para a promoção do desenvolvimento econômico, do equilíbrio entre as diversas regiões do País, do Estado ou do Município. A Lei de Diretrizes Orçamentárias tem, como o próprio orçamento anual, natureza formal, estabelecendo orientação ou sinalização para a feitura do orçamento. É plano prévio, fundado em considerações econômicas e sociais, para a ulterior elaboração da proposta orçamentária. E a Lei Orçamentária Anual, por sua vez, que contempla o orçamento fiscal, o de investimento das



Câmara Municipal de Votuporanga

PALÁCIO 8 DE AGOSTO

empresas estatais e o da seguridade social, é o instrumento normativo que estabelece as despesas e as receitas que serão realizadas no próximo ano. Nela estarão discriminadas e estimadas as receitas e autorizadas as despesas do Governo de acordo com a previsão de arrecadação.

Considerando que a formulação desses instrumentos normativos orçamentários (planos plurianuais, diretrizes orçamentárias e lei orçamentária anual) reclama planejamento, informações, dados orçamentários e contábeis, além de outros elementos de domínio exclusivo da administração, o artigo 174 da Constituição Bandeirante, reproduzindo o artigo 165 da Constituição Federal, estabelece que a matéria é da iniciativa legislativa privativa do Poder Executivo.

Apresentado o projeto pelo Chefe do Poder Executivo, está exaurida a sua atuação, abrindo-se caminho para a fase constitutiva da lei, que se caracteriza pela discussão e votação pública da matéria. Nessa fase, sobressai o poder de emendar, prerrogativa inerente à função legislativa do parlamentar, que não é absoluta, pois se encontra limitada às restrições impostas, em *numerus clausus*, pela Constituição Federal (artigos 63, I, e 166, § 3º, I e II) e em relação à matéria orçamentária pelo artigo 166, §§ 3º e 4º, da Constituição Federal e pelo artigo 175, §§ 1º e 2º, da Constituição Estadual.

Da interpretação das normas que regem o processo legislativo, pode-se afirmar que a limitação ao poder de emendar projetos de lei de iniciativa reservada do Poder Executivo existe no sentido de evitar: (a) aumento de despesa não prevista inicialmente; ou (b) a desfiguração da proposta inicial, seja pela inclusão de regra que com ela não guarde pertinência temática; seja ainda pela



Câmara Municipal de Votuporanga

PALÁCIO 8 DE AGOSTO

alteração extrema do texto originário que renda ensejo a regulação praticamente e substancialmente distinta da proposta original. A essas balizas gerais são acrescidas, no caso das leis orçamentárias, outras regras especiais.

A tramitação das emendas ao orçamento é um dos assuntos mais delicados no regime democrático. Embora esteja assegurada pela Constituição a participação parlamentar no planejamento orçamentário, o poder de emendar sofre, no entanto, algumas limitações.

No que se refere à Lei Orçamentária Anual, são exigidas duas condições cumulativas: compatibilidade com o Plano Plurianual e a Lei de Diretrizes Orçamentárias; indicação dos recursos necessários, admitidos apenas os provenientes de anulação de despesa, excluídas as que incidam sobre dotações para pessoal e seus encargos, serviço da dívida, transferências tributárias constitucionais para Estados, Municípios e Distrito Federal. A emenda pode se relacionar, ainda com a correção de erros ou omissões ou com os dispositivos do texto do projeto de lei (Constituição Federal, artigo 166, § 3º; Constituição Estadual, artigo 175, § 1º).

Em relação às emendas ao projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias, não poderão ser aprovadas quando incompatíveis com o Plano Plurianual (Constituição Federal, artigo 166, § 4º; Constituição Estadual, artigo 175, § 2º).

Trata-se de complexo normativo que instituiu as denominadas **emendas impositivas**, que segue o quanto disposto – com maiores minúcias – nos §§ 9º a 20 do artigo 166 e no artigo 166-A da Constituição Federal, observado ainda seu artigo 165, §§ 9º a 14, no que couber.



Câmara Municipal de Votuporanga

PALÁCIO 8 DE AGOSTO

Conforme se verifica no Projeto de Emenda à Lei Orgânica nº 1/2025, da Câmara Municipal de Votuporanga, art. 122-A, §1º, *“as emendas individuais ao projeto de lei orçamentária serão aprovadas no limite de **1,2%** (um inteiro e dois décimos por cento) da receita corrente líquida realizada no exercício anterior, percentual distribuído equitativamente dentre os vereadores, sendo que a metade deste percentual deverá ser destinado a ações e serviços públicos de saúde (...)*§4º *“os restos a pagar poderão ser considerados para fins de cumprimento da execução financeira prevista no §1º deste artigo até o limite de **0,6%** (seis décimos por cento) da receita corrente líquida realizada no exercício anterior, para as emendas individuais”(...*.

Ao assim proceder, a referida emenda oriunda do Parlamento Municipal não se mostrou incompatível com o Plano Plurianual, tampouco às disposições da Carta da República.

Com efeito, em seu artigo 166, §9º, a Constituição Federal assim dispôs:

“Art. 166. Os projetos de lei relativos ao plano plurianual, às diretrizes orçamentárias, ao orçamento anual e aos créditos adicionais serão apreciados pelas duas Casas do Congresso Nacional, na forma do regimento comum.

(...)

§ 9º As emendas individuais ao projeto de lei orçamentária serão aprovadas no limite de 2% (dois por cento) da receita corrente líquida do exercício anterior ao do encaminhamento do projeto, observado que a metade desse percentual será destinada a ações e serviços públicos de saúde



Câmara Municipal de Votuporanga

PALÁCIO 8 DE AGOSTO

§ 9º-A Do limite a que se refere o § 9º deste artigo, 1,55% (um inteiro e cinquenta e cinco centésimos por cento) caberá às emendas de Deputados e 0,45% (quarenta e cinco centésimos por cento) às de Senadores”. (grifo nosso).

(...)

Conforme entendeu o Subprocurador-Geral de Justiça, Wallace Paiva Martins Junior, na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2264321-94.2021.8.26.0000, não há violação ao §6º do artigo 175 da Carta Paulista, pois a disciplina constitucional, ao fazer referência ao limite percentual a que devem se ater as emendas ao projeto de lei orçamentária, não exigiu que casa uma delas indicasse o percentual respectivo, senão que elas não poderão ultrapassar o limite percentual global nele previsto, vejamos:

“Diante de todas essas ponderações, forçoso reconhecer que não houve ofensa à reserva da Administração, a macular o princípio da separação de poderes, porquanto as emendas parlamentares, que culminaram nas disposições questionadas, observaram na integralidade a normativa constitucional, não se olvidando que o poder de emenda também, em projetos de iniciativa legislativa reservada ao Chefe do Poder Executivo em matéria administrativa e orçamentária, integra o sistema de freios e contrapesos, inerente à teoria da separação das funções estatais, essas que se controlam mutuamente”. (grifo nosso).

Desse modo, o Projeto de Emenda à Lei Orgânica nº 1/2025, da Câmara de Votuporanga, não violou o art. 175, §6º, da Constituição Estadual, também não há que se falar em afronta ao princípio da separação dos poderes,



Câmara Municipal de Votuporanga

PALÁCIO 8 DE AGOSTO

pois consoante o entendimento do Supremo Tribunal Federal, com a enumeração de percentuais específicos para tanto, buscou-se “compatibilizar a discricionariedade a ser permitida ao Executivo para a definição de políticas públicas e a importância do Legislativo na elaboração do orçamento, harmonizando e reequilibrando a função de cada qual dos Poderes”.

II- DA CONCLUSÃO

Diante do exposto acima, entende-se que o presente Projeto de Emenda à Lei Orgânica nº 01/2025, atende aos pressupostos constitucionais e legais.

No mais, coloco-me à disposição para maiores esclarecimentos.

Em síntese, eis o parecer. À superior consideração.

Votuporanga, 11 de fevereiro de 2025.

ROSELAINE CORREIA
Procuradora Legislativa
OAB/SP 368.365

